Firmado digitalmente por: AGÜERO LOVATÓN José Luis FAU 20304117142 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/02/2025 18:00:14

Informe Técnico Legal N° 01-2025-DP/SAESP

EL DESPLOME DEL PUENTE CHANCAY Y LA INADECUADA DISTRIBUCIÓN DE OBLIGACIONES EN LAS CONCESIONES VIALES

I. ANTECEDENTES:

1. El puente Chancay está ubicado sobre el río del mismo nombre, a la altura del Km.76 de la carretera Panamericana Norte, en el distrito de Chancay, provincia de Huaral, departamento de Lima. Fue construido en 1953 y está conformado por dos estructuras que van en el sentido Sur-Norte y en el sentido Norte - Sur.

2. El 13 de febrero del 2025 colapsó el puente Chancay (sentido Norte - Sur). A consecuencia de este derrumbe, se produjo la muerte de tres personas y más de 40 heridos[1].

Cuadro N° 1.
Estado del puente Chancay, 14.02.2025

Fuente: Diario El Comercio

3. El desvío implementado por la caída de la infraestructura ha ocasionado una grave congestión por los vehículos de transporte público, transporte privado y de carga pesada que circulan por las vías alternas, lo cual genera no sólo malestar en los usuarios y afectación de sus derechos fundamentales a la integridad y libre tránsito, sino también pérdidas económicas y en horas-hombre.

4. Dicho puente se encuentra circunscrito al ámbito de la concesión de la Red Vial N° 5 (Ancón-Huacho-Pativilca), de acuerdo al contrato suscrito el 15 de enero del 2003, por un plazo de 25 años, entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Norvial S.A. - Norvial, para la construcción, mantenimiento y explotación de 182,66 km de infraestructura vial, compuesta por

[1] Según información obtenida de: https://www.tvperu.gob.pe/noticias/nacionales/colapso-de-puente-en-chancay-dos-fallecidos-y-41-heridos-tras-caida-de-bus-al-rio , https://larepublica.pe/sociedad/2025/02/14/fatal-colapso-de-puente-de-chancay-norvial-anuncia-plan-de-desvio-vehicular-en-la-panamericana-norte-763168 (revisados: 14.02.2025), https://www.expreso.com.pe/actualidad/chancay-suman-tres-los-muertos-tras-caida-de-bus-interprovincial-por-colapso-de-puente-noticia/1179502/ (revisado: 17.02.2025).

Firmado digitalmente por: AGÜERO LOVATÓN José Luis FAU 20304117142 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/02/2025 18:00:14

los siguientes tramos: Ancón - Huacho (103 km), Ancón - Puente Chancay (22,40 km) y Huacho - Pativilca (57,26 km).

5. Desde el 19 de febrero del 2025, el cobro de peaje se encuentra suspendido en las Unidades de Peaje Variante de Pasamayo y Serpentín de Pasamayo, hasta la entrada en operación del puente modular provisional cuya instalación debe culminar en los próximos días[2].

6. Existe el riesgo inminente de colapso en la estructura del puente Chancay que aún permanece en pie, correspondiente al sentido Sur-Norte.

7. Como consecuencia de la tragedia y sus repercusiones económicas, es importante precisar qué entidad debe asumir la obligación de mantener y reparar la infraestructura del puente Chancay, pues de ella se desprenderá las responsabilidades administrativas, civiles y penales en las que pudieran haber incurrido tanto servidores públicos como empleados y representantes del concesionario por la falta de diligencia en la conservación de dicha obra.

8. Al mismo tiempo, es necesario impulsar la adopción de medidas para mejorar las condiciones contractuales de las concesiones y evitar hechos similares que atenten contra el derecho a la vida y a la integridad física de las personas.

II. **ANÁLISIS**:

En los contratos de concesión el Estado termina asumiendo responsabilidad sobre la infraestructura preexistente

9. Las concesiones de infraestructura pública se caracterizan por la cesión de la administración pública (concedente) a una empresa privada (concesionario) de un activo que necesita ser rehabilitado o bien el derecho a construir un nuevo activo.

10. Principalmente en aquellas concesiones que se generan por iniciativa estatal, el Estado tiene la obligación de realizar un proceso de evaluación de sus necesidades y capacidades para administrar y operar la infraestructura pública, considerando además los costos de mantenimiento y reposición, así como la generación de infraestructura adicional, a efectos de determinar las condiciones bajo las cuales su cesión al sector privado generaría beneficios para la población.

11. El año 2018, la Defensoría del Pueblo advirtió que los contratos de concesión de infraestructura vial no contaban con una adecuada distribución de riesgos. Así, en el *Informe Defensorial N° 178: La gestión de riesgos en las concesiones viales: Lecciones del fenómeno El Niño Costero*[3], se pudo identificar que en diversos contratos de concesión los concesionarios no asumían responsabilidad total o parcial sobre el buen estado de la infraestructura preexistente, la cobertura ante posibles efectos de los fenómenos naturales, la contratación de seguros al 100% y las condiciones de seguridad vial.

12. Estas condiciones contractuales repercuten en las obligaciones que debe asumir el Estado sobre las vías públicas dadas en concesión por largos periodos de tiempo, que muchas veces supera las dos décadas, lo cual ha significado el desembolso de recursos públicos.

13. De esta manera, a la fecha el Estado ha tenido que asumir la reconstrucción de vías dadas en concesión y que fueron afectadas por el fenómeno del Niño Costero del 2017, así como tendría

[2] Disponible en: https://elcomercio.pe/peru/chancay-norvial-suspende-temporalmente-cobro-de-peajes-en-la-variante-y-el-serpentin-de-pasamayo-ancon-ultimas-noticia/#google_vignette

[3] Disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-defensorial-n-178/ (revisado: 17.02.2025)

Firmado digitalmente por: AGÜERO LOVATÓN José Luis FAU 20304117142 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/02/2025 18:00:14

que asumir el costo de implementar medidas de seguridad vial que no fueron previstas en los contratos respectivos.

Obligaciones contractuales en la concesión de la Red Vial N° 5

14. El contrato de concesión de la Red Vial N° 5 establece obligaciones al concesionario para la rehabilitación[4], mejoramiento[5] y mantenimiento[6] de la infraestructura vial[7] y la contratación de una póliza que cubra las obras civiles terminadas el 100% de su valor de reposición[8].

15. El referido contrato es autosostenible. Esto quiere decir que el Estado no debería realizar ninguna inversión, ni otorgar garantías, ni adoptar riesgos[9]. Sin embargo, el concesionario no asumió la plena y total responsabilidad por determinadas secciones viales preexistentes (construidas con anterioridad al 2003), por lo cual el Estado sigue teniendo la obligación de su conservación.

16. Al revisar el contrato de concesión, se puede observar que Norvial tiene obligaciones concretas sobre determinados puentes específicos, en los que no se encuentra el puente Chancay.

Cuadro N° 2.
Relación de puentes sobre los cuales el concesionario Norvial asume obligaciones (según el contrato de concesión de la Red Vial N° 5)

Puente	Obligación a cargo de Norvial
Supe	Reforzamiento del puente Supe. Construcción de calzadas y cimentación. Construcción de las estructuras faltantes.
Huaura	Construcción de la calzada y cimentación. Construcción de las estructuras faltantes.
Pativilca	Construcción de la calzada y cimentación. Construcción de las estructuras faltantes.

Fuente: Contrato de concesión de la red vial N° 5 (cláusula 6.1).
Elaboración propia

17. La estructura del puente Chancay no se encuentra comprendida entre las obligaciones a cargo del concesionario, lo cual manifiesta una inadecuada distribución de las obligaciones contractuales, en la medida que la empresa asume el cobro de los peajes correspondientes por la administración de las vías públicas que conforman la red vial N° 5, pero no asume responsabilidad de la rehabilitación de toda la infraestructura vial que se encuentra en el ámbito de la concesión a su cargo.

18. De otro lado, el contrato de concesión establece determinados parámetros de condición y serviciabilidad que deben cumplirse en toda la infraestructura de la concesión -incluidos los

[4] Consistente en el restablecimiento de la capacidad estructural y la calidad de rodadura.
[5] Consistente en elevar el nivel de servicio de la infraestructura vial.
[6] Consistente en el conjunto de actividades rutinarias, periódicas o de emergencia destinadas a lograr que la infraestructura vial permanezca en el estado y serviciabilidad requeridos en el contrato de concesión.
[7] Cláusulas 1.5, 2.5 y 6.1 del contrato de concesión.
[8] cláusula 10.2, literal "e" del contrato de concesión.
[9] Defensoría del Pueblo, Informe de Adjuntía N° 001-2020-DP/AMASPPI.SP: Empresas, debida diligencia y derechos humanos: el caso de Línea Amarilla, p.12 (disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/09/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%BA-01-2020-DPAMASPPI.SP-L%C3%ADnea-Amarilla.pdf , revisado: 05.12.2024).

Firmado digitalmente por: AGÜERO LOVATÓN José Luis FAU 20304117142 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/02/2025 18:00:14

puentes-, pero no precisa obligaciones en cuanto a parámetros para determinar las condiciones de la infraestructura a nivel estructural (cimientos, superestructura, entre otros).

Cuadro N° 3.
Parámetros de condición y serviciabilidad de los puentes en la concesión de la red vial N° 5

Elemento	Característica a evaluar	Se admite que exista en
Puentes	Calzadas deterioradas o sucias	0%
	Obstáculos	0%
	Barandas sucias y/o rotas	0%
	Grietas	0%
	Elementos metálicos corroídos, deteriorados y/o sucios	0%

Fuente: Contrato de concesión de la red vial N° 5 (Anexo II).
Elaboración propia

19. Por lo tanto, el concesionario no tiene la responsabilidad del mantenimiento estructural o reparación de las estructuras del puente de Chancay. Del mismo modo, las fallas estructurales no configuran causal de sanción por incumplimiento de los parámetros de condición y serviciabilidad.

20. No obstante, cabe señalar el contrato de concesión establece que en el año 22 de la concesión, es decir el 2025, Ositrán o el Ministerio de Transportes y Comunicaciones deberán efectuar una evaluación de los parámetros de condición del pavimento, de los parámetros de condición y serviciabilidad y las normas técnicas de carreteras, a fin de exigir al concesionario la realización de obras de mantenimiento periódico que fueren necesarias y que aseguren el cumplimiento de estos niveles hasta por tres años posteriores a la reversión de la concesión (prevista para el 2028), es decir, hasta el 2031[10].

Acciones desplegadas sobre la infraestructura del puente Chancay:

21. En el 2004, Norvial S.A. habría efectuado una reparación del puente Chancay, como parte de las obras de rehabilitación a su cargo[11]. Asimismo, en noviembre de 2024, Ositrán solicitó a Norvial "incrementar y/o reforzar las actividades de mantenimiento en los puentes, pontones, cunetas y alcantarillas, debiendo, entre otras actividades, realizar la inspección correspondiente en dichas estructuras a efectos de asegurar el libre escurrimiento hidráulico y, en general, verificar el cumplimiento de los parámetros de condición y serviciabilidad establecidos en el contrato de concesión"[12]. Ositrán reportó que la solicitud fue cumplida por el concesionario[13].

22. Es importante recalcar que los parámetros de condición y serviciabilidad no incluyen la revisión de la estructura de los puentes, sino únicamente la calzada (deterioro y limpieza) y los aspectos superficiales de los mismos (obstáculos, barandas, grietas, elementos metálicos y limpieza).

23. Por otro lado, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha venido gestionando desde el 2019, la construcción de un nuevo puente Chancay[14], debido a que el actual es un puente con una antigüedad mayor a los 70 años y al incremento de la presión vehicular en los últimos años.

[10] Anexo I del contrato de concesión.
[11] Ositrán, Evaluación económica de la concesión del tramo Ancón - Huacho - Pativilca de la carretera Panamericana Norte: Año 2004, p.18.
[12] Ositrán, Comunicado del 14.02.2024 (disponible en: https://www.ositran.gob.pe/anterior/comunicados/ositran-ha-supervisado-el-puente-chancay/, revisado: 17.02.2025).
[13] Ositrán, Ibídem.
[14] Bajo el código único de inversiones 2465966 (https://ofi5.mef.gob.pe/invierte/formato/verProyecto/76156 , revisado:

Defensoría del Pueblo
Firmado digitalmente por: AGÜERO LOVATÓN José Luis FAU 20304117142 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/02/2025 18:00:14

24. El costo preliminar de la obra, al 2019 era de casi 18 millones de soles; sin embargo, hasta la fecha, el proyecto sigue sin ejecución[15].

Cuadro N° 4.
Costo preliminar de la obra de reemplazo del puente Chancay (2019)

Rubro	Monto
Obra	S/ 14 984 329,31
Estudios definitivos	S/ 1 318 746,34
Supervisión	S/ 1 545 943,94
Total	**S/ 17 849 019,59**

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.
Elaboración propia

Instalación de un puente provisional para reemplazar el puente Chancay:

25. Ositrán ha señalado que los trabajos pendientes para la ejecución de un nuevo puente Chancay cumpla con todas las especificaciones de diseño y construcción[16] no son parte del contrato de concesión y que Provías Nacional[17] viene llevando a cabo los estudios para dicho fin[18].

26. En ese sentido, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha anunciado la inminente instalación de un puente provisional, el cual ha sido proporcionado por Provías Nacional para ser instalado por Norvial[19].

27. Norvial ha establecido un plan de desvío, a fin de que los usuarios de la vía puedan continuar con su recorrido hasta la reposición de la infraestructura[20].

28. La situación del puente Chancay, cuya falta de mantenimiento o revisión estructural podrían haber sido las causas determinantes de su colapso, podría estarse repitiendo en los diferentes puentes y demás infraestructuras en el ámbito de la concesión que han quedado bajo la responsabilidad del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

29. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones debe revisar las condiciones en que se encuentran dichas obras, transparentar su situación real para adoptar las medidas de seguridad necesarias, y disponer su mantenimiento, rehabilitación o reemplazo, según sea el caso.

III. **CONCLUSIONES**:

1. El contrato de concesión de la Red Vial N° 5 (Ancón-Huacho-Pativilca), suscrito el 15.01.2003, por un plazo de 25 años entre el Estado y Norvial S.A. no asigna obligaciones para la rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento del puente Chancay al concesionario, reflejando

17.02.2025).

[15] Contraloría General de la República - Infobras (https://infobras.contraloria.gob.pe/InfobrasWeb/Mapa/Index, revisado: 17.02.2025).

[16] De acuerdo con el Manual de Puentes (Resolución Directoral N° 19-2018-MTC/14).

[17] El Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional - Provías Nacional es una unidad ejecutora del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, encargada de las actividades de preparación, gestión, administración y ejecución de proyectos de infraestructura de transporte de la red vial nacional y cualquier otra forma de infraestructura relacionada a dicha red..

[18] Ositrán, Comunicado del 14.02.2024.

[19] Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Nota de prensa del 16.02.2025 (disponible en: https://www.gob.pe/institucion/mtc/noticias/1110656-mtc-ya-se-iniciaron-los-trabajos-de-armado-del-primer-puente-modular-que-permitira-recuperar-la-transitabilidad-en-el-puente-chancay , revisado: 17.02.2025)

[20] https://www.norvial.com.pe/noticias-y-comunicados/plan-de-desv%C3%ADo-tr%C3%A1nsito-totalmente-restringido-en-el-km-76plus200-del-tramo-chancay-huacho-puente-de-chancay-en-ambos-sentidos/ (revisado: 14.02.2025).

Defensoría del Pueblo
Firmado digitalmente por: AGÜERO LOVATÓN José Luis FAU 20304117142 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/02/2025 18:00:14

una inadecuada distribución de obligaciones entre las partes, situación advertida por la Defensoría del Pueblo en otros contratos de concesión celebrados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

2. Los parámetros de condición y serviciabilidad previstos en el contrato de concesión de la Red Vial N° 5 no contemplan criterios de evaluación de la fortaleza estructural de los puentes, lo cual es un riesgo para la conservación de los mismos.

3. De acuerdo al contrato de concesión, la obligación de la rehabilitación o el eventual reemplazo del puente Chancay recae bajo la responsabilidad directa del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

4. Si bien el Ministerio de Transportes y Comunicaciones había previsto el reemplazo del puente Chancay en el 2019, a la fecha el proyecto no ha sido ejecutado, lo que ha dado lugar al desplome de la antigua infraestructura con la consecuente pérdida de vidas humanas y múltiples lesionados, y el deterioro considerable de la transitabilidad de las vías alternas que se vienen utilizando como desvío hasta la reposición de la infraestructura caída.

5. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha dispuesto la instalación de un puente provisional que suplirá al puente Chancay, para restablecer la circulación en la carretera Panamericana Norte en la zona que atraviesa el río Chancay. En tanto se culmine la instalación, el cobro de peaje en las estaciones ubicadas en la Variante de Pasamayo y Serpentín de Pasamayo se encontrará suspendido.

6. Este año 2025, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público-Ositrán deben efectuar una evaluación del estado de las vías de la concesión de la Red Vial N° 5 y solicitar al concesionario las obras de mantenimiento necesarias, que aseguren su buen nivel de servicio por lo menos hasta el 2031.

7. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones debe transparentar la información de todos los puentes, pontones, intercambios viales y otras infraestructuras que son de su responsabilidad en el ámbito de la concesión de la Red Vial N° 5, y disponer la revisión estructural para su respectivo mantenimiento, rehabilitación o reemplazo.

IV. **RECOMENDACIONES**:

Al Ministerio de Transportes y Comunicaciones:

1. Disponer la pronta ejecución de la obra de reposición del puente Chancay correspondiente a los sentidos Norte-Sur y Sur-Norte, siguiendo los parámetros técnicos del Manual de Puentes, aprobado por Resolución Directoral N° 19-2018-MTC/14.

2. Evaluar la demolición del puente Chancay en la sección que se mantiene en pie correspondiente al sentido Sur-Norte, por el inminente riesgo de colapso; instalar el puente modular provisional respectivo y establecer medidas de seguridad para la circulación peatonal en la zona para evitar accidentes con consecuencias fatales.

3. Transparentar la información y estado de todos los puentes, pontones y demás infraestructura que se encuentre bajo responsabilidad del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en el ámbito de la concesión Red Vial N° 5.

Firmado digitalmente por: AGÜERO LOVATÓN José Luis FAU 20304117142 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/02/2025 18:00:14

4. Disponer la revisión estructural de todos los puentes, pontones y demás infraestructura que se encuentre bajo responsabilidad del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en el ámbito de la concesión Red Vial N° 5., y disponer el mantenimiento, rehabilitación o reemplazo correspondiente.

5. Renegociar el contrato de la Red Vial N° 5, a fin de establecer parámetros de condición y serviciabilidad más exigentes, en particular, en cuanto a la fortaleza estructural de todos los puentes que forman parte de la concesión, incluido el puente Chancay.

6. Coordinar con el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público-Ositrán, a fin de ejecutar la evaluación de los parámetros de condición y serviciabilidad y las normas técnicas de carreteras, de acuerdo con el Anexo I del contrato de concesión de la red vial N° 5 suscrito con Norvial S.A., y en su caso, solicitar al concesionario la realización de obras de mantenimiento periódico necesarias que aseguren el cumplimiento de dichos niveles hasta por tres años posteriores a la reversión de la concesión.

7. Revisar y de ser el caso, renegociar los contratos de concesión vial a su cargo, en los que se determine una inadecuada distribución de riesgos y obligaciones, a fin de que el concesionario asuma la completa responsabilidad por el mantenimiento funcional y estructural de todas las vías a su cargo, incluyendo todos los puentes y demás obras que las conforman.

Al Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público-Ositrán:

8. Supervisar el adecuado cumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de Norvial S.A.

Al Ministerio Público:

9. Determinar la responsabilidad ante la falta de rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento del puente de Chancay (ambos sentidos), especialmente por la falta de atención en su reparación estructural que generaron y siguen vulnerando derechos fundamentales de la población.

Lima, 25 de febrero de 2025

Documento firmado digitalmente
JOSÉ LUIS AGÜERO LOVATÓN
Defensor Adjunto para la Administración Estatal y Servicios Públicos
Defensoría del Pueblo

GAV/gmi